

MARCO LISI

Coordenador

GRUPOS DE INTERESSE E CRISE ECONÓMICA EM PORTUGAL

Qual o papel e como atuam
os grupos de interesse
no sistema político português?



EDIÇÕES SÍLABO

Grupos de Interesse e Crise Económica em Portugal

Coordenador

Marco Lisi

EDIÇÕES SÍLABO

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio gráfico, eletrónico ou mecânico, inclusive fotocópia, este livro. As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor.

Não participe ou encoraje a pirataria eletrónica de materiais protegidos. O seu apoio aos direitos dos autores será apreciado.

Visite a Sílabo na rede
www.silabo.pt

FICHA TÉCNICA

Título: Grupos de Interesse e Crise Económica em Portugal

Coordenador: Marco Lisi

Autores: Marco Lisi e Outros

© Edições Sílabo, Lda.

Capa: Pedro Mota

1.^a Edição – Lisboa, outubro de 2019.

Impressão e acabamentos: VASP-DPS

Depósito Legal: 462620/19

ISBN: 978-989-561-030-3

 **EDIÇÕES SÍLABO, Lda.**
Publicamos conhecimento

Editor: Manuel Robalo

R. Cidade de Manchester, 2

1170-100 Lisboa

Tel.: 218130345

e-mail: silabo@silabo.pt

www.silabo.pt

Índice

Introdução	9
Marco Lisi	

Parte I

Os grupos de interesse na democracia portuguesa

Capítulo 1 – O papel dos grupos de interesse no sistema político português

Marco Lisi

1.1. Introdução	19
1.2. Definição e abordagens ao estudo dos grupos de interesse	21
1.3. O sistema de intermediação de interesses no regime democrático português	29
1.4. Interesses organizados e sociedade civil em Portugal	37
1.5. Os grupos de interesse e a esfera institucional	39
1.6. Conclusão	45

Capítulo 2 – Caracterização das organizações de interesse em Portugal: resultados de um inquérito

Marco Lisi • João Loureiro

2.1. Introdução	49
2.2. Metodologia	51
2.3. Os grupos de interesse em Portugal: perfil organizativo e áreas temáticas	55
2.4. Estratégia de mobilização dos grupos de interesse em Portugal	57
2.5. Conclusões	68

Capítulo 3 – Petições em nome coletivo: a participação dos grupos organizados da sociedade civil no sistema de petições do parlamento português

Tiago Tibúrcio

3.1. Enquadramento	71
3.2. Caracterização do Direito de Petição	73
3.3. O sistema de petições da Assembleia da República	79
3.4. Os autores das petições	79
3.5. Petições singulares e em nome coletivo	81
3.6. Evolução das petições submetidas à AR	83
3.7. Peso das petições singulares e das PNC	85
3.8. Objeto das petições em nome coletivo	87
3.9. Restrições ao universo de pessoas coletivas	89
3.10. Os peticionários em nome coletivo	90
3.11. Petições coletivas e individuais	93
3.12. Equivalência entre número de representados e número de assinaturas	95
3.13. O tratamento das PNC pelo parlamento e pelas entidades externas	96
3.14. Conclusões	97

Capítulo 4 – A relação dos partidos com grupos de interesse em Portugal: laços organizacionais e estratégias partidárias (2008-2016)

Isabella Razzuoli • Filipa Raimundo

4.1. Introdução	99
4.2. Relações entre partidos e grupos de interesse. Apontamentos teóricos	102
4.3. Relações entre partidos e organizações de interesse em Portugal. Análise empírica	105
4.4. Relações entre partidos e grupos de interesse em Portugal desde a crise financeira de 2008 até ao novo cenário político	113
4.5. Conclusões	119

Parte II

Os grupos de interesse e a crise económica

Capítulo 5 – Confederações patronais portuguesas e a crise económica: preferências e alinhamentos políticos (2008-2016)

João Loureiro • Marco Lisi

5.1. Introdução	123
5.2. O papel político das organizações empresariais e o impacto da crise	125
5.3. Dados e métodos	132
5.4. O caso português: contexto histórico e político	133
5.5. Preferências e alinhamentos políticos do patronato português durante a crise	137
5.6. Discussão e conclusão	146

Capítulo 6 – O impacto da crise no discurso político dos parceiros sociais portugueses

Raquel Rego • Miguel Won • Bruno Martins • Amália Mendes Iria del Rio • Pierre Lejeune

6.1. Introdução	153
6.2. A imposição de austeridade pelos atores supranacionais	155
6.3. Metodologia	160
6.4. Resultados e discussão	162
6.5. Conclusão	175

Capítulo 7 – A Igreja Católica e a revisão dos contratos de associação no contexto da crise económica

Teresa Clímaco Leitão • Madalena Meyer Resende

7.1. Introdução	179
7.2. A mobilização da Igreja e a crise económica: contexto e hipóteses explicativas	182
7.3. Redução do financiamento dos contratos de associação em 2010/2011	187

7.4. Redução do número de turmas financiadas ao abrigo dos contratos de associação em 2016	197
7.5. Conclusão	204

Capítulo 8 – A desregulação profissional em Portugal durante a troika: o caso da Ordem dos Médicos e dos Advogados

Mafalda Escada • Tiago J. Lucas

8.1. Introdução	207
8.2. Características e particularidades das ordens profissionais	210
8.3. Metodologia	216
8.4. As ordens profissionais em Portugal: breve contextualização	218
8.5. O período da troika e a Lei n.º 2/2013	220
8.6. Conclusão	232

Capítulo 9 – Estratégias de mobilização e a crise económica: o caso da indústria farmacêutica

Diogo José Pereira

9.1. Introdução	237
9.2. Enquadramento teórico: a janela de oportunidade aberta em períodos de crise	240
9.3. Metodologia	241
9.4. Indo além do pluralismo: a indústria farmacêutica como financiadora do sistema	243
9.5. O acesso da indústria farmacêutica ao processo decisório	247
9.6. As ações multinível da indústria farmacêutica	250
9.7. Reflexões finais	259

Bibliografia	265
---------------------	-----

Sobre os autores	293
-------------------------	-----

Introdução¹

MARCO LISI

Os sistemas políticos contemporâneos são caracterizados cada vez mais por uma configuração policêntrica, em que múltiplos atores interagem em níveis distintos de ação. Apesar do predomínio dos estudos sobre representação política e os processos eleitorais, é cada vez mais consensual a ideia de que a análise das políticas se tem deslocado do Estado e do governo para o estudo da capacidade de governação (*governing capacity*) ou simplesmente da governação (*governance*), onde existe uma pluralidade de atores que interagem de várias formas, dando origem a redes de poder e autoridade (Rhodes, 1997).

Os grupos de interesse, entendidos num sentido abrangente como as entidades que procuram representar os interesses de setores específicos da sociedade entro do espaço público,² constituem um aspeto central do sistema de governação, desempenhando um importante papel para o funcionamento das democracias representativas (cf. Baumgartner e Leech, 1998). Em primeiro lugar, contribuem para estimular o associativismo e a participação nas várias áreas da sociedade (serviços, instituições, atividades económicas, etc.). Este exercí-

(1) A organização desta obra – em particular, a tradução dos textos dos capítulos 4 e 6 – foi financiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), no âmbito do projeto «Da Representação à Legitimação? Partidos Políticos e Grupos de Interesse na Europa do Sul» (PTDC/IVC-CPO/1864/2014). A maioria dos contributos incluídos nesta obra foi apresentada numa conferência realizada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa em novembro de 2017. Gostaria de agradecer a participação de todos os oradores, bem como os comentários de Rui Branco e Tiago Fernandes.

(2) Para uma discussão do conceito de grupo (ou organizações) de interesse e as suas implicações ver o Capítulo 1.

cio é fundamental para a segunda função, ou seja, a representação de uma miríade muito diferenciada de preferências e interesses. Em terceiro lugar, os grupos organizados são um parceiro importante para os decisores políticos, fornecendo informações e instrumentos para a realização de políticas públicas e a sua avaliação. Além disso, outra importante função tem por base a capacidade de melhor controlar os representantes políticos, que podem ser responsabilizados diretamente pela sociedade civil organizada. Finalmente, o caráter multinível da governação torna os grupos de interesse atores centrais para a ligação entre as esferas nacional, supranacional e global.

Esta breve descrição do papel sistémico dos grupos de interesse torna estes atores comparáveis com os partidos, sobretudo em termos da função de articulação de interesses (cf. Thomas, 2001). É relativamente consensual o diagnóstico relativo à crise dos partidos, sobretudo no que diz respeito à sua função de mobilização e representação (cf. Lawson e Merkl, 1988; Mair, 2014; Ignazi, 2017). Neste sentido, a ação dos grupos de interesse parece hoje ainda mais relevante enquanto parceiros institucionais para a recolha de informações, a elaboração e implementação de políticas e a monitorização dos seus efeitos. Em suma, os grupos de interesse constituem importantes atores para a legitimidade do sistema político e a eficácia das políticas públicas. Na opinião de alguns autores, os interesses organizados teriam várias qualidades que contribuem para melhorar a qualidade das democracias, sobretudo através dos efeitos positivos a nível dos cidadãos (por exemplo através do desenvolvimento de capacidades cívicas), da esfera pública (estimular a participação, deliberação, etc.) e no funcionamento das instituições (cf. Warren, 2001; Halpin, 2010).

Ocorre também sublinhar que os grupos de interesse têm vindo a expandir e diferenciar cada vez mais a sua ação e os tipos de instrumentos utilizados para influenciar o processo de tomada de decisão. Por exemplo, no caso americano as campanhas de mobilização tornaram-se uma arena de conflito permanente entre partidos e grupos de interesse (Burbank *et al.*, 2008). Houve também uma crescente expansão dos grupos de interesse público e dos grupos de promoção de causas, dando visibilidade a interesses cada vez mais específicos e fragmentados. A difusão das novas tecnologias digitais contribuiu

também para redefinir o papel dos interesses organizados, tornando assim mais complexa a sua interação com a esfera institucional e alterando de forma significativa algumas das dinâmicas e das características dos sistemas políticos democráticos (Cigler e Loomis, 2016).

O contexto da crise económica global, iniciada nos Estados Unidos com o colapso do *Lehman Brothers* em 2007 e transformada depois em crise da dívida soberana na Europa, tem proporcionado uma conjuntura crítica fundamental para as organizações de interesse. Por um lado, as políticas de austeridade levaram à implementação de privatizações de importantes setores do Estado. Por outro, a «Grande recessão» levou a um novo equilíbrio nas relações entre o capital e o trabalho, afetando os interesses dos principais grupos económicos (ex.: sindicatos, empresários, etc.). Finalmente, as consequências políticas da crise levaram a transformações importantes nos alinhamentos entre partidos e grupos de interesse, como se verificou, por exemplo no caso dos partidos da esquerda radical e dos sindicatos (ver, por exemplo, Tsakatika e Lisi, 2014).

Os acontecimentos recentes da política portuguesa têm evidenciado também a importância do estudo dos grupos de interesse. Em primeiro lugar, o papel destas organizações no sistema político tem adquirido uma crescente visibilidade na opinião pública devido a escândalos de vários tipos, relacionados com a promiscuidade entre interesses públicos e interesses privados. Em segundo lugar, e na sequência destes problemas, tem emergido recentemente o debate sobre a necessidade da regulação do lóbi, levando à discussão pública de vários possíveis modelos para disciplinar a prática dos contactos entre o mundo político e os representantes dos interesses organizados.

Estas considerações ilustram claramente a importância destes atores nos sistemas políticos contemporâneos. No entanto, se olharmos à área da ciência política, é evidente a limitada atenção que este tema tem despertado nos investigadores (ver Beyers *et al.*, 2008). Em boa medida, estas lacunas prendem-se com duas ordens de fatores. Por um lado, este tipo de investigação é difícil de realizar a nível empírico, devido à imagem negativa que está associada muitas vezes à ação destes grupos organizados na opinião pública e pela falta de transparência que caracteriza o funcionamento destes atores. Por outro, falta

Coordenador

MARCO LISI é professor auxiliar no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. É também investigador no IPRI-NOVA e membro do Conselho de Redação da revista *Relações Internacionais*. Os seus principais interesses de investigação são partidos políticos, eleições, representação política e campanhas eleitorais, sobre os quais tem publicado vários livros e artigos em revistas nacionais e internacionais. O seu último livro publicado é *Eleições. Decisão de voto e campanhas eleitorais em Portugal*.

Autores

Amália Mendes	Miguel Won	Raquel Rego
Bruno Martins	Pierre Lejeune	Teresa Clímaco Leitão
Diogo José Pereira	João Loureiro	Tiago J. Lucas
Filipa Raimundo	Madalena Meyer Resende	Tiago Tibúrcio
Iria del Río	Mafalda Escada	
Isabella Razzuoli	Marco Lisi	

Qual o papel e como condicionam os grupos de interesse o sistema político português? Como agiram e se movimentaram no período da crise económica?

Saiba quem são os grupos que condicionam a nossa vida coletiva e individual e como evoluiu o sistema de intermediação de interesses em Portugal: como se transformaram ao longo do período democrático, como atuaram e que estratégias utilizaram.

Pessoas interessadas em perceber a ação dos interesses organizados, as políticas públicas e o funcionamento da democracia representativa encontrarão neste livro um instrumento útil para compreender a interação entre atores políticos e a sociedade civil, processos de tomada de decisão e informar-se sobre a qualidade da democracia portuguesa.



ISBN 978-989-561-030-3



9 789895 610303